



IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA... SEM CASA PRÓPRIA. O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NA CIDADE DE JOÃO PESSOA-PB.

BONATES, MARIANA FIALHO. JOÃO PESSOA:
EDITORA UNIVERSITÁRIA UFPB, 2009.

ISBN: 978-85-7745-321-4

Pedro Fiori Arantes

pós- 275

PESQUISA SOBRE O PAR APRESENTA ANTECEDENTES DO “MINHA CASA, MINHA VIDA”

O livro de Mariana Bonates, lançado no ano passado, ganha enorme atualidade e interesse no mesmo momento em que seu objeto, o PAR (Programa de Arrendamento Residencial), desaparece para dar lugar ao programa “Minha casa, minha vida”, que prevê a construção de um milhão de casas. Isso porque o PAR, principal programa federal de provisão habitacional por uma década, entre 1999 e 2009, consolidou o modelo de oferta privada que está na base do “Minha casa, minha vida” (MCMV). Lida hoje, a pesquisa de Mariana, finalizada em 2007, revela a genealogia do arranjo institucional e do modelo de oferta privada que permitiu o enorme impulso de 34 bilhões de reais que a política habitacional recebeu após a crise mundial de 2008. Ou seja, após o lançamento do MCMV, revisitar a história do PAR e de seus mecanismos “inovadores”, verificar o que foi mantido ou descartado, já torna o livro de Mariana uma das peças fundamentais para quem está disposto a compreender o quebra-cabeças do atual e maior programa habitacional brasileiro desde o BNH. Ao contrário do PAR, o MCMV retoma a ideologia da casa própria agora com casa própria, ao repor “no lugar” os termos contraditórios do título de Mariana, cancela o sistema de arrendamento a favor da aquisição, como a autora prevê, e amplia a produção para uma escala de massa, com grandes empresas de capital aberto – enquanto o PAR favorecia a provisão em pequenos conjuntos inseridos na malha urbana e executados por construtoras de estrutura familiar, de pequeno ou médio portes. Essa virada em relação ao tipo de capital envolvido no programa irá introduzir questões novas e resultar noutras consequências sociais e urbanas. Voltaremos aos nexos entre os dois programas ao final desta resenha.

Mariana Bonates parece ser daquelas pesquisadoras incansáveis na busca da interpretação de seu objeto. Faz os necessários recuos históricos, destrincha os documentos e números do governo, vistoria e fotografa diversos projetos, analisa

sua arquitetura, localiza os conjuntos na geografia da cidade, entrevista construtoras, administradoras de condomínio e técnicos da Caixa Econômica, e ainda aplica um detalhado questionário com quase 200 arrendatários dos conjuntos do PAR em João Pessoa. A quantidade de informações coletadas ou produzidas por Mariana e que fazem o deleite de qualquer pesquisador ou especialista na área talvez tornem sua leitura, contudo, um pouco árida para o público leigo, que teria, sem dúvida, o que aprender sobre o Brasil ao conhecer, em detalhes, como funcionou uma das principais políticas públicas federais para as cidades brasileiras. Como a apresentação da pesquisa é extensa e por vezes minuciosa, indico, a seguir, algumas de suas questões-chave, com o objetivo de estimular os leitores a percorrerem o livro com um pequeno guia dos problemas fundamentais abordados.

O ponto de partida de Mariana Bonates é uma pergunta difícil de responder: como situar um programa de provisão habitacional que possui diversos méritos (e ambigüidades), como ela demonstrará, surgindo no auge do neoliberalismo no Brasil, na segunda metade dos anos 90? A agenda neoliberal para a habitação é a retirada de cena do Estado e a concessão de crédito direto à demanda para aquisição da moradia via mercado. Aparentemente contrariando essa tendência, o PAR retoma a produção de moradias com subsídio, em pequenos conjuntos inseridos na malha urbana e, em seus cinco primeiros anos de vigência, produziu quase 200 mil unidades habitacionais. A autora indica, ao longo de todo o livro, a dificuldade de uma interpretação unívoca a respeito do programa, a começar pelo paradoxo expresso no título (“ideologia da casa própria sem casa própria” – como pode ser possível?).

A dificuldade já está em interpretar sua principal “inovação”: o sistema de arrendamento, ou *leasing*. No PAR o arrendatário paga, por 15 anos, parcelas mensais de “aluguel” de um imóvel ofertado e produzido por uma construtora (isto é, sem licitação), fiscalizado e adquirido pela Caixa, com opção de compra ao final, mediante pagamento do resíduo financeiro (nem sempre pequeno). A dificuldade em afirmar categoricamente o significado do programa advém do fato de, dependendo do ângulo pelo qual o sistema de arrendamento é visto, ora parecer reproduzir uma civilizada política de aluguel social similar ao que foi feito no *Welfare* europeu, ora uma medida típica da reforma do Estado no neoliberalismo, baseada no *full cost recovery* e centrada na parceria direta entre agente privado e instituição financeira na implementação da política, ao invés da promoção por companhias públicas.

Assim, por um lado, no PAR, o Estado, por meio da Caixa, ainda apóia a produção, regula, fiscaliza, compra, repassa, subsidia, o que não corresponde ao figurino neoliberal tradicional – para o qual as políticas de “cartas de crédito” (dominantes no período, diga-se de passagem) para aquisição de imóveis no mercado parecem mais adequadas. No PAR, o arrendamento subsidiado (juros zero), que corresponde a parcelas de 0,5% a 0,7% do valor do imóvel por mês, caracteriza um “aluguel social”, abaixo do valor de mercado. Além disso, o arrendatário pode optar por não adquirir o imóvel, beneficiando-se do aluguel subsidiado por até 15 anos, ou pedir a transferência, caso necessite, para outro conjunto do PAR, noutro bairro ou mesmo noutra cidade. Assim, o direito à moradia parece, aqui, destacar-se da propriedade privada do imóvel: ter acesso à moradia digna não significa, necessariamente, tornar-se proprietário, mas sim

beneficiário de uma política social. Com isso, a moradia do trabalhador pode, parcialmente, desmercantilizar-se.

Contudo, observado por outro ângulo, o *leasing* pode ser considerado o oposto disso, um aprofundamento da mercantilização da moradia e da absolutização da propriedade. O *leasing* nada mais seria do que uma forma jurídica adotada pelo agente financiador para redução da inadimplência dos mutuários, favorecer a retomada imediata por alienação fiduciária dos imóveis, no caso de não-pagamento de apenas duas prestações. Ou seja, a propriedade está aqui completamente preservada, mas não nas mãos do morador, e sim do agente financeiro – cujos interesses se tornam dominantes no modelo da política. Os técnicos sociais são treinados a “conscientizar” os moradores da importância da adimplência e da preservação dos conjuntos (“educam” a pagar e a cuidar dos imóveis, patrimônio de um fundo financeiro), enquanto uma administradora terceirizada, reiterando ameaças de despejo com base no contrato de arrendamento, faz a cobrança mensal, com mais agilidade do que as companhias de habitação tradicionais. Por esse ângulo, o programa está afinado com a agenda neoliberal de políticas sociais baseadas no *cost recovery* e na capacidade de pagamento do beneficiário, como quer o Banco Mundial.

O que Mariana verifica é que o PAR não pode ser explicado, exclusivamente, de uma forma nem de outra, trata-se de uma política “híbrida” com elementos de desmercantilização e mercantilização combinados (e por vezes contraditórios). Vejamos alguns dos paradoxos ou amálgamas que impedem uma explicação unilateral e categórica. Do ponto de vista da Caixa, operadora bancária do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), um fundo financeiro de investimento subordinado ao Banco Central e que abastece o PAR, o arrendamento seria o meio de redução de riscos da operação imobiliária. Contudo, o que Mariana revela é que o ônus de manutenção dos conjuntos edificados, que são, afinal, de propriedade do FAR, onera o fundo em até três vezes mais do que as perdas decorrentes de inadimplência dos mutuários. Com isso, a Caixa já estava recuando em relação à eficácia do instrumento de *leasing*, que acabou por ser suprimido no “Minha casa, minha vida”. Mais um complicador é o fato de o FAR, por meio da Caixa, comprar imóveis sem escolha de como e onde seriam executados, apenas verificando se atendem aos requisitos mínimos do programa e a análise de risco do proponente. Talvez não seja o caso em João Pessoa, mas em São Paulo, por exemplo, existem inúmeras unidades do PAR fechadas até hoje, sem interessados em pagar parcelas relativamente elevadas para morar em áreas periféricas – o que redundaria noutro tipo de prejuízo para o Fundo. É também do PAR o famoso conjunto habitacional na Vila Romana, construído na várzea do rio Tietê, e que ficou um mês alagado, em janeiro de 2010.

Para as construtoras, o programa parecia ser um excelente negócio: o empreendedor escolhe o terreno, define o projeto e oferta ao FAR/Caixa para compra integral das unidades (sem custos de incorporação e comercialização, isto é, com baixo risco). Esse modelo no qual o empreendedor privado é protagonista da política pública já havia sido testado pelos tucanos na companhia de habitação paulista, a CDHU, no programa “Empreitada Integral”. Contudo, as exigências da Caixa, a respeito do padrão construtivo e da localização em lotes inseridos na malha urbana e, de outro lado, o teto fixo (e baixo) por unidade habitacional, sem possibilidade de reajuste ou aditamento, reduziram a

lucratividade da operação. O resultado foi não apenas lucros abaixo da média, mas prejuízos e falências. A autora não faz uma análise do perfil societário e de gestão dessas empresas, o que seria necessário, mas é sabido que no PAR a grande maioria dos empreendimentos foi realizada por empresas de pequeno e médio portes, de propriedade familiar e de ação local ou regional – diferentemente do “Minha casa, minha vida”, no qual as grandes empresas do setor entraram em peso, inclusive na formulação do programa.

As administradoras também vivem uma situação paradoxal: elas ganham uma parcela da taxa de condomínio; contudo, como moradores e a Caixa pressionam para reduzir ao máximo esse custo, ela assume o papel de “vilã”, por fazer a cobrança e não responder, com eficiência, às demandas de manutenção. Além disso, nos condomínios menores, sua remuneração se torna quase irrisória. Os moradores, por sua vez, estão, em geral, “satisfeitos” com o produto (apartamentos com área média de 53 m²) e com a localização dos conjuntos, integrados à cidade (no caso de João Pessoa), mas são pressionados a pagar as parcelas do *leasing* e da taxa de condomínio, que somam um gasto habitacional significativo para cada família, sob o risco iminente de retomada do imóvel pela Caixa. Além disso, reclamam das administradoras, da falta de manutenção, de patologias construtivas, dos vizinhos e de terem de morar em apartamentos.

Os projetos, apesar de uma área construída superior ao padrão das companhias de habitação, são resultantes do cálculo econômico do empreendedor. A busca pela redução do perímetro envoltório e área de circulação que redundava quase sempre em prédios-caixotes, no modelo tradicional em H, e urbanizações medíocres, com grandes platôs e cercadas por muros. As áreas condominiais, quando existem, são pouquíssimo usadas, como aponta a pesquisa de Mariana. As plantas dos apartamentos, mesmo com área maior, contam com cozinha de medidas irrisórias, bem como lavanderias nas quais mal é possível usar um tanque e menos ainda secar e passar as roupas. Os materiais podem ser de melhor padrão, exigidos e fiscalizados pela Caixa, mas o resultado é ainda uma arquitetura monótona e de baixa qualidade: representa tanto o fim de linha do pensamento arquitetônico sobre habitação social no Brasil quanto a dominância do cálculo econômico nas decisões de projeto.

Com o governo Lula, o PAR muda, com o objetivo de alcançar uma faixa de menor renda. O PAR tucano atendia a uma população de renda entre cinco a oito salários mínimos, sobretudo funcionalismo público (no levantamento da autora, ele representava 51% dos arrendatários nos conjuntos de João Pessoa). Em 2003, com Lula, o chamado PAR 2 é direcionado para população com até quatro salários mínimos de renda familiar mensal, os valores das unidades habitacionais são reduzidos bem como as prestações. O subsídio, contudo, não aumenta. O resultado, previsível, é que as construtoras passarão a construir conjuntos cada vez mais periféricos, procurando terra barata para executar habitações unifamiliares, agora reduzidas a casinhas de 35 m². O que se vê nos novos conjuntos, como constata Mariana, põe a perder as melhores características do programa: a área construída superior, densidade e localização na malha urbana infra-estruturada. Além disso, o modelo de arrendamento sofre novo impasse: a redução das parcelas para 0,5% do valor do imóvel produz um resíduo financeiro altíssimo para ser quitado em uma única parcela pelo morador (de 6 a 13 mil reais, segundo a autora). O empobrecimento do PAR (ou chamado “PAR-pelado”

pelos técnicos da Caixa), que reduz especificações e exigências construtivas e de localização, revela uma condicionante neoliberal: para atender à população de baixa renda, baixam-se os padrões, pois o produto deve ser entregue de acordo com a capacidade de pagamento do beneficiário.

O programa para baixa renda começa a patinar: o arrendamento não faz mais sentido como segurança ao patrimônio do fundo financeiro, a manutenção de casas unifamiliares em loteamentos periféricos não pode ser feita por uma administradora de condomínio, não há como impedir que as famílias realizem obras para ampliar casas tão pequenas, a opção de compra terá de ser parcelada, pois o resíduo é grande, etc. Os dias do PAR para baixa renda estavam contados. Enquanto isso, o PAR, para a faixa de renda superior, também começava a perder sentido, pois o próprio mercado imobiliário, renovado com a abertura de capitais, a utilização de fundos subsidiados e novos produtos “supereconômicos”, passava a atender a população de renda entre seis e dez salários mínimos.

Quando Mariana Bonates encerrou sua pesquisa, em 2007, o PAR já agonizava. Contudo, ele ainda era a melhor referência de “modelo de negócio” na provisão de interesse social e tornou-se a base para a concepção do “Minha casa, minha vida” (a ponto de os técnicos do governo chamarem este último de “PARecido”). A crise de 2008 foi o mote para as grandes construtoras, que já estavam mal das pernas, conseguirem, do governo, um pacote de salvação. Em um primeiro momento, o governo acenou estatizar as empresas em dificuldades, permitindo que a Caixa as adquirisse e passasse, ela mesma, a ser uma empreendedora de novos conjuntos habitacionais. Contudo, o mercado reagiu mal e apontou o modelo do PAR como o mais bem-sucedido arranjo institucional e financeiro de provisão habitacional em vigor e que deveria ser “turbinado” para a entrada das grandes do setor. O que as empresas viam como virtudes do PAR não eram as mesmas apontadas por Mariana (aluguel social, mobilidade, plantas maiores e conjuntos pequenos inseridos na malha urbana) nem o sistema de arrendamento, mas se resumiam a três grandes vantagens: o modelo de oferta privada (que dispensa projetos e licitações públicas e permite às construtoras definir aonde e o quê construir); a compra fechada de todas as unidades pelo FAR, enquanto os municípios provêem a demanda; e a utilização de um fundo financeiro sem controle social, desburocratizado e com várias fontes de recursos onerosos e não-onerosos, incluindo o FGTS e o orçamento da União. O FAR é um fundo financeiro que presta contas ao Banco Central e ao Tribunal de Contas e não ao Ministério das Cidades, órgão que deveria gerir a política habitacional federal. Ele não é regido pela lógica de operação de uma política pública de interesse social, mas sim por uma racionalidade similar a de fundos privados de investimento. O FAR também não possui um conselho curador com representantes da sociedade civil, ao contrário de outros fundos orçamentários especiais, como FGTS e o próprio Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que deveria abrigar os recursos federais para moradia social e foi resultado de grande mobilização dos movimentos sociais, tendo sido o primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado depois da Constituição de 1988. Ou seja, o modelo PAR-MCMV interessa à iniciativa privada porque reduz o controle público e social sobre os investimentos, transforma as empresas protagonistas do processo em uma verdadeira privatização da política de habitação social e da produção das cidades. E, para completar, como forma de solucionar a baixa rentabilidade das operações

no PAR, as construtoras conseguiram, em uma única tacada, um aumento de 30% na tabela de valores pagos por unidade habitacional, e as exigências construtivas e de metragem permaneceram as mesmas do PAR 2 (o “pelado”). Nada mal.

O livro de Mariana Bonates é, assim, leitura mais do que recomendada para os que estão hoje procurando desvendar (ou operacionalizar) uma das principais políticas públicas do lulismo, o “Minha casa, minha vida”. Ajuda a descobrir que o DNA do programa de um milhão de casas (em breve, mais dois milhões, no MCMV 2) já havia sido desenhado pelos tucanos nos anos 90, quando definiram um modelo de provisão baseado na oferta privada e na racionalidade do capital, capturando fundos públicos, com o suporte de um banco como agente operador – ao invés de um poder público ativo, democrático, capaz de planejar e promotor da justiça social. Essa linha de continuidade, que pode surpreender os mais desavisados, revela a afinidade entre ambos os projetos de poder, incluindo seu aval à predação capitalista de nossas cidades. O Programa Popular de Reforma Urbana, definitivamente, sucumbiu ao empresariamento habitacional e a pá de cal foi lançada pelo próprio PT. É assim que o capital segue empilhando vitórias, enquanto as cidades se tornam cada vez mais inabitáveis, desiguais e vivendo em estado de emergência.

Pedro Fiori Arantes

Arquiteto e urbanista, doutor pela FAUUSP e coordenador da assessoria técnica Usina.
pedroarantes@uol.com.br